

Stockholm den 3 oktober 2025

R-2025/1593

Till Försvarsdepartementet

Fö2024/01478

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 11 juli 2025 beretts tillfälle att yttra sig över utkast till lagrådsremiss Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet - en modern och ändamålsenlig lagstiftning.

Bakgrund

Slutbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning (SOU 2024:59), nedan kallat Slutbetänkandet, överlämnades i september 2024, varefter det har remissbehandlats. Under beredningen av lagstiftningsärendet har utkastet till lagrådsremiss, nedan kallat Utkastet, därefter utarbetats där Slutbetänkandet behandlas och där det även lämnas kompletterande förslag.

Advokatsamfundet har tidigare avgivit ett remissyttrande avseende Slutbetänkandet. De slutsatser och synpunkter som Advokatsamfundet i sitt yttrande lämnat på detta kvarstår även vad gäller Utkastet, varför Advokatsamfundet utöver de synpunkter som lämnas på detta även får hänvisa till sitt yttrande över Slutbetänkandet.¹

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till hur utredningens förslag påverkar den enskildes rätt till integritet och privatliv samt huruvida den eventuella

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 2 december 2024 över Slutbetänkandet.



kränkningen av denna rätt står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kunna behandla personuppgifter inom de aktuella verksamhetsområdena.

I Slutbetänkandet föreslås en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara. Syftet är att möjliggöra för Försvarets radioanstalt (FRA) att bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning även under sådana särskilda förhållanden. Slutbetänkandet har gjort en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lämnat vissa författningsförslag. Därigenom ska reglerna anpassas till den tekniska utvecklingen, omvärldsutvecklingen jämte de försvars- och säkerhetsmässiga behoven, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten beaktas.

I förslaget ingår en ny lag om signalspaning i krig och krigsfara, som behövs för att FRA ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning även vid krig eller krigsfara. Regeringen föreslås under vissa förutsättningar få bestämma när och i vilken omfattning lagen ska börja tillämpas och när tillämpningen ska upphöra. FRA ska få utökade möjligheter att få signalspana, exempelvis genom att även kunna inhämta inhemsk svensk trafik. Därtill ska fler myndigheter kunna uppdra åt FRA att genomföra signalspaning med viss inriktning. Därutöver ska en särskild befattningshavare hos FRA kunna meddela tillstånd till signalspaning i stället för att behöva ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsedomstolen. Till detta kommer att vissa kontrollåtgärder inte ska gälla under krig eller krigsfara. FRA ska dessutom kunna överföra personuppgifter utomlands även om man inte kunnat förvissa sig om skyddet för uppgifterna. Undantag ska även gälla från enskildas rätt till information som de annars skulle ha rätt till enligt lag. Signalspaning ska kunna bedrivas i övningsverksamhet, i olika nödsituationer för att rädda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom. Någon underrättelseskyldighet ska inte heller gälla mot enskilda som berörs av signalspaning.

Reglerna föreslås i Utkastet träda i kraft den 1 juni 2026, vilket utgör ett senare datum än den 1 oktober 2025 som Slutbetänkandet föreslår. Samtidigt omfattar Utkastets förslag endast de förslag som Utredningen lämnar avseende ny lag och ändringar i lagar, men inte förslagen till förordning eller ändringar i förordningar.

Sammanfattning

Advokatsamfundet instämmer sedan tidigare i Utredningens bedömning att det föreligger ett behov av utökade möjligheter till signalspaning i situationer av krig eller krigsfara och att det är angeläget att sådana regler finns för att bidra till skyddet av Sveriges säkerhet, territorium och suveränitet. De förslag till författningsåtgärder som både Utredningen och Utkastet föreslår är av sådan art att de kan anses berättigade i en situation av krig eller krigsfara. Dock kvarstår vissa inslag i Utredningens förslag som Advokatsamfundet finner vara särskilt betänkliga och som förtjänar ytterligare överväganden.

Samtidigt får Advokatsamfundet särskilt påminna om att Sverige även i det aktuella sammanhanget har ett ansvar för att värna om de demokratiska och rättsstatliga värdegrunderna.

Advokatsamfundet konstaterar att de invändningar och synpunkter som framfördes i remissyttrandet över Slutbetänkandet inte har uppmärksammats i Utkastet. Därför hänvisar Advokatsamfundet till nämnda remissyttrande, men får samtidigt framföra ytterligare synpunkter enligt nedan.

Mot denna bakgrund kan Advokatsamfundet inte ställa sig bakom vare sig Slutbetänkandets eller Utkastets förslag och får därför fortsatt avstyrka förslagen.

Synpunkter

Utökade möjligheter till signalspaning

Utkastets förslag innebär på motsvarande sätt som Slutbetänkandet omfattande utökningar vad gäller signalspaning. Som Advokatsamfundet kunnat konstatera ansluter sig Utkastets förslag i allt väsentligt till den av Slutbetänkandet föreslagna utformningen av bestämmelserna. Advokatsamfundet instämmer alltså i Slutbetänkandets bedömning att omvärldsutvecklingen jämte de försvars- och säkerhetsmässiga behoven innebär ett behov av anpassning av regelverken.² Om krig eller krigsfara föreligger blir behovet av att kunna bedriva en effektiv signalspaning utomordentligt angeläget. Detta får dock inte medföra att vi frångår de värden och

² SOU 2024:59 s. 11 f. och 77 ff.

principer som gör Sverige till en demokratisk rättsstat, eftersom detta i praktiken innebär att vi går fientlig främmande makt till mötes.

Som Advokatsamfundet tidigare framhållit är Sverige en stabilt fungerande demokrati och rättsstat. Befolkningen har därför befogad anledning att förlita sig på att Sverige inte i allt fler sammanhang frångår de principer som gäller i demokratier och rättsstater. Detta förutsätter att det finns effektiva möjligheter att i vart fall i efterhand pröva om myndigheternas agerande skett i överensstämmelse med dessa principer.

Integritets- och rättssäkerhetsfrågorna

Utkastet innehåller en redogörelse för olika regelverk som ska skydda den personliga integriteten, men det saknas fortfarande en djupare analys av hur förslaget förhåller sig till och uppfyller de grundläggande demokratiska och rättsstatliga principerna.³

Utkastet saknar enligt Advokatsamfundets uppfattning på samma sätt som Slutbetänkandet tillräckliga bedömningar och resonemang kring integritets- och rättssäkerhetsfrågorna. Det är i och för sig välkommet att det förs ett resonemang kring vilka olika regelverk som finns till skydd för den personliga integriteten och rättssäkerheten. Samtidigt måste Advokatsamfundet efterlysa ett närmare resonemang kring vilka slags uppgifter signalspaningsåtgärderna kan ge tillgång till, arten och omfattningen av uppgifterna, uppgifternas känslighet, vilka risker och hot åtgärderna typiskt sett kan antas innebära, hur stor sannolikheten är för att riskerna och hoten förverkligas, samt vilken skada eller andra olägenheter behandlingen av uppgifterna typiskt sett kan innebära. Det saknas därtill resonemang om hur gamla data som får inhämtas, men även vilka andra begränsningar som ska gälla för lagrade data. Ju äldre uppgifterna är, desto mindre aktuella torde de vara och då torde intresset av dem även vara mindre för det syfte som signalspaningen avser.

I Utkastet nämns Europadomstolens dom den 25 maj 2021 i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08).⁴ I denna dom påtalades bland annat riskerna för att inhämtning av lagrade data kan få negativa konsekvenser för den personliga integriteten och allmänhetens tillit till myndigheterna. Denna problematik gör sig gällande även beträffande Utkastets förslag. När myndigheterna i allt större

³ Utkastet, s. 39 ff.

⁴ Utkastet, s. 51.

utsträckning kan få tillgång till allt fler uppgifter och räckvidden av detta framstår som otvetydig, så ökar risken för att de enskilda känner sig alltmer övervakade och otrygga.

På detta sätt kan samhället rentav riskera att skada de demokratiska och rättsstatliga värden som signalspaningsåtgärderna ytterst syftar till att bevara och skydda. Därmed kan de föreslagna bestämmelserna rentav riskera att gagna främmande makts intressen av att skada Sverige och det svenska samhället.

Motsvarande problematik gäller också för den signalspaning som ska ske i övningsverksamhet. Det saknas i sammanhanget en bedömning av vilka särskilda begränsningar som skulle kunna gälla för sådan inhämtning för att åtgärderna inte i onödan ska inkräkta på den personliga integriteten.

Utkastets förslag utgör enligt Advokatsamfundet väsentliga avsteg från de demokratiska och rättsstatliga principerna, samtidigt som det kan ifrågasättas om de ingrepp i enskildas fri- och rättigheter som förslaget innebär är alltför långtgående för att uppfylla gällande proportionalitetskrav.⁵

Mot denna bakgrund efterlyser Advokatsamfundet fortfarande en närmare analys av hur de föreslagna regelverken förhåller sig till de grundläggande fri- och rättigheterna, jämte ett mer ingående resonemang kring hur det kan säkerställas att signalspaningsåtgärderna kan ske utan att det i onödan kränker nämnda rättigheter.

Proportionalitetsavvägningen

I detta sammanhang finns särskild anledning att uppmärksamma om innebörden av kravet på proportionalitetsavvägning som gäller för tillstånd till signalspaning i fredstid och som även ska göras enligt de föreslagna bestämmelserna.⁶

Därav följer att Förvarsunderrättelsedomstolen bland annat ska ta ställning till om uppdraget kan beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära. FRA kan därvid lämna en noggrann, detaljerad och omfattande redogörelse för alla fördelar och den nytta som åtgärderna kan innebära.

⁵ Jfr. artikel 8 i Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och 2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen.

⁶ 7 § i förslaget till lag om signalspaning i förvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara, jfr. 5 § p. 3 lagen om signalspaning i förvarsunderrättelseverksamhet.

Detta motsvarar dock endast det ena intresset vid proportionalitetsavvägningen. När det samtidigt inte lämnas någon redogörelse från FRA eller på annat sätt framgår vilka slags uppgifter åtgärderna kan ge tillgång till, arten och omfattningen av uppgifterna, uppgifternas känslighet, vilka risker och hot åtgärderna typiskt sett kan antas innebära, hur stor sannolikheten är för att riskerna och hoten förverkligas, samt vilken skada eller andra olägenheter behandlingen av uppgifterna typiskt sett kan innebära, är det självfallet omöjligt för både FRA och Försvarsunderrättsedomstolen att kunna bedöma värdet av det motsatta intresset som utgörs av integritetsintrånget. Utan en sådan bedömning blir det i själva verket fråga om rena gissningslekar och detta är enligt Advokatsamfundet inte betryggande och klart otillfredsställande om integritetsaspekterna ska tas på riktigt allvar.⁷

Utan en sådan redogörelse föreligger det dessutom tungt vägande skäl för integritetsskyddsombuden att invända mot tillstånd till signalspaning, eftersom inte heller ombuden kan göra en sådan bedömning utan redogörelsen. Om det inte sker en bedömning av *båda* intressenas värde går det nämligen inte att avgöra vilket av dem som väger tyngst, särskilt när den ena rentav *klart* ska överväga det andra enligt lagtexten. Advokatsamfundet måste därför uppmärksamma om det angelägna behovet av att även en sådan redogörelse för integritetsintrånget ingår i prövningen om tillstånd till signalspaningarna.

Efterhandskontrollen

Det saknas fortfarande en analys av hur det ska kunna garanteras att en efterhandskontroll avseende genomförd signalspaning och dess konsekvenser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Det framgår fortfarande inte hur en sådan efterhandskontroll närmare ska kunna ske. Därav framgår inte hur det ska kunna utredas hur inhämtad information har använts, var den finns eller till vem informationen har utlämnats. Det utvecklas inte heller vilket slags kompetens eller vilka befogenheter, redskap eller resurser som ska kunna stå till förfogande för kontrollen.

Det är samtidigt av väsentlig betydelse att efterhandskontrollen görs av personal med rätt slags kompetens. Eftersom signalspaningsåtgärderna sker i en informationsteknisk miljö med användande av informationsteknisk utrustning och av personal som är

⁷ Utkastet, s. 38 och 123.

specialister på sådan teknik, är det nödvändigt att tillsyn och kontroll utförs av personal med motsvarande kompetens. I annat fall finns det risk för att eventuella brister eller oegentligheter inte kommer att kunna upptäckas.

Informationssäkerhet och informationstekniska frågor

Även om det inte ingått i Slutbetänkandets eller Utkastets uppdrag att ta ställning till frågor om informationssäkerhet och informationsteknik, vill Advokatsamfundet trots detta uppmärksamma på det nära förhållandet mellan dessa frågor och den personliga integriteten jämte rättssäkerheten.

Advokatsamfundet har i sitt remissyttrande över Slutbetänkandet framhållit att det kan uppstå oklarheter i förhållandet mellan signalspaning och datalagring enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Vissa leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster har en skyldighet att för i lagen angivna ändamål lagra trafikdata under viss tid, vanligen sex månader.⁸ Samtidigt finns en skyldighet att tillhandahålla samverkanspunkter där signaler kan inhämtas vid signalspaning.⁹ Ändamålet bakom lagringsskyldigheten enligt LEK är dock inte att tillhandahålla data för signalspaning. Därmed torde signalspaningen inte få ske beträffande data som hos leverantörerna lagrats för angivna ändamål, när det saknas bestämmelser i LEK om att lagringen även får ske för signalspaning.¹⁰ Således torde detta betyda att signalspaningen endast får avses uppgifter i realtid i operatörernas nät och tjänster, något som vare sig Slutbetänkandet eller Utkastet beaktat.

Advokatsamfundet har i sitt tidigare yttrande över Slutbetänkandet även framhållit att det kan uppstå tillämpningsproblem när det gäller att avgöra om det är fråga om signaler under förmedling eller lagrade data.¹¹ En möjlighet att för signalspaningsändamål inhämta även lagrade data och inte enbart signaler som är under förmedling blir därför mer problematisk ju äldre sådan data är. Teoretiskt sett skulle en uppgift som är under förmedling kunna anses ha övergått till att vara lagrad omedelbart när meddelandet har mottagits. Det kan med andra ord uppstå gränsdragningsproblem mellan vad som är att anse som signaler i realtid och lagrade trafikdata. Inte minst utifrån legalitetsprincipen blir det därför viktigt att denna fråga

⁸ 9 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation.

⁹ 9 kap. 30 § lagen om elektronisk kommunikation, jfr. 1 kap. 1 § st. 3 regeringsformen.

¹⁰ 9 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, jfr. Utkastet, s. 34.

¹¹ Jfr. Utkastet, s. 75 och 79.

beaktas.¹² Det får därför ifrågasättas om Slutbetänkandets och Utkastets förslag även borde ha övervägt att införa en utökning av ändamålen i lagen om elektronisk kommunikation som möjliggör signalspaning även beträffande lagrade data.¹³

I Utkastet görs gällande att Slutbetänkandet har beaktat relevanta frågor om personlig integritet och rättssäkerhet samt cyber- och informationssäkerhetsfrågor på ett väl avvägt sätt.¹⁴ Det saknas dock i både Slutbetänkandet och Utkastet något närmare resonemang kring eller analys avseende vilka slags uppgifter åtgärderna kan ge tillgång till, arten och omfattningen av uppgifterna, uppgifternas känslighet, vilka risker och hot åtgärderna typiskt sett kan antas innebära, hur stor sannolikheten är för att riskerna och hoten förverkligas, samt vilken skada eller andra olägenheter behandlingen av uppgifterna typiskt sett kan innebära.¹⁵ Detta borde föranleda att informationstekniska frågor och frågor om informationssäkerhet eller cybersäkerhet ges särskild uppmärksamhet.¹⁶ Advokatsamfundet finner därmed att Utkastet tagit alltför lättvindigt på dessa frågor, i vart fall genom att de inte behandlats närmare. Det framgår nämligen inte hur Utkastet kommit fram till att frågorna beaktats ”på ett väl avvägt sätt”.

FRA, Förvarsunderrättelsesdomstolen och andra berörda verksamhetsutövare omfattas av särskilt höga säkerhetskrav, dels enligt olika författningar men också enligt egna interna regelverk hos verksamhetsutövarna.¹⁷ Eftersom signalspaningen är av utomordentligt stor betydelse för Sveriges säkerhet och försvar, är det av lika stor vikt att den information som inhämtas inte blir felaktig, försvinner eller blir tillgänglig för obehöriga. Brister vad gäller informationsteknik och informationssäkerhet kan därför leda till felaktiga bedömningar, beslut och åtgärder, samtidigt som risker för obehörig åtkomst till den information som framkommit kan ge främmande makt möjligheter att anpassa sin verksamhet utifrån informationen. Därför är det enligt Advokatsamfundets uppfattning fortfarande inte tillfredsställande att Slutbetänkandet och Utkastet inte

¹² 1 kap. 1 § st. 3 regeringsformen.

¹³ Jfr. SOU 2024:59 s. 53.

¹⁴ Utkastet, s. 137.

¹⁵ Jfr. Utkastet, s. 22 f.

¹⁶ Distinktionen mellan begreppen informationssäkerhet och cybersäkerhet har i olika sammanhang varit föremål för diskussion. Ibland står begreppen för olika slags säkerhetsåtgärder, ibland används de synonymt. Jfr. SOU 2024:18 s. 121 ff., även SOU 2015:23 s. 14 ff. och 42.

¹⁷ Exempelvis enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

ägnat dessa frågor något större intresse än att utan närmare förklaring fastslå att frågorna behandlats ”på ett väl avvägt sätt”.

Signalspaning i övningssituationer

Utkastets förslag överensstämmer helt med Slutbetänkandets i denna del och innebär att det i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska införas bestämmelser om signalspaning i övningsverksamhet.¹⁸ Därmed innehåller inte heller Utkastets förslag några begränsningar avseende vilka slags signaler som ska kunna inhämtas i samband med övningar. Advokatsamfundet ifrågasätter därmed fortfarande hur övningen ska kunna ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtningen kan innebära. Kraven på proportionalitet torde nämligen gälla även i dessa sammanhang.¹⁹ I övningssituationer där det inte är fråga om någon inhämtning för skarpa ändamål torde dessutom integritetsintrånget rimligen kunna anses väga tyngre än intresset av åtgärden. I Advokatsamfundets yttrande över Slutbetänkandet framfördes att det skulle kunna ordnas med en särskild signalutväxling som får bli föremål för inhämtning i samband med övningen, i stället för att låta den omfatta sådana signaler som kanske rentav saknar intresse för Sveriges säkerhet. På detta sätt skulle inhämtningen inte behöva omfatta någon kommunikation där något integritetsintresse kränks.²⁰

Informationsutbyte med andra länders underrättelsetjänster

FRA får föra över personuppgifter till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, en utländsk organisation inom informationssäkerhetsområdet eller en internationell organisation, om överföringen tjänar den svenska statsledningen eller det svenska totalförsvaret. Det framgår vidare att överföringen av personuppgifter inte får vara till skada för svenska intressen.²¹

Advokatsamfundet inser värdet i att Sverige kan få ta del av underrättelseinformation från olika länder och att detta förutsätter att dessa länder på motsvarande sätt kan få ta del av svensk underrättelseinformation. Samtidigt har FRA och andra svenska

¹⁸ Utkastet, s. 9 ff.

¹⁹ Det föreslås inte heller i Utkastet något undantag från kraven i 5 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

²⁰ Utkastet, s. 83.

²¹ 2 kap. 1 § förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt och Utkastet s. 38 ff.



myndigheter mycket begränsade möjligheter att kontrollera hur informationen tas emot och behandlas hos det mottagande landets underrättelsetjänst eller vilka ytterligare subjekt som därefter kan tänkas få del av informationen. Även i detta slags situationer är det relevant att ta hänsyn till vilka slags uppgifter det andra landet kan få tillgång till, arten och omfattningen av uppgifterna, uppgifternas känslighet, vilka risker och hot åtgärderna typiskt sett kan antas innebära, hur stor sannolikheten är för att riskerna och hoten förverkligas, samt vilken skada eller andra olägenheter behandlingen av uppgifterna typiskt sett kan innebära. Advokatsamfundet anser inte att vare sig Slutbetänkandet eller Utkastet har tillmätt denna problematik den uppmärksamhet den förtjänar. Att det ankommer på FRA eller andra underrättelsemyndigheter att själva bedöma när det är lämpligt att utbyta underrättelseinformation förändrar inte Advokatsamfundets inställning. Det borde därför ges mera uttrycklig vägledning från lagstiftaren under vilka förutsättningar ett informationsutbyte kan vara lämpligt.

Avslutning

Advokatsamfundet kan i många avseenden instämma i Utkastets förslag. Det råder ingen tvekan om att det föreligger ett starkt intresse för Sverige att kunna bedriva signalspaning för att skydda civilbefolkningen och Sveriges territoriella integritet mot främmande makt. Att sådana åtgärder kan ske i hemlighet är naturligt i detta slags verksamhet och nödvändigt för att kunna kontrollera främmande makts ageranden och avsikter.

Utvecklingen på det säkerhetspolitiska området är inte betryggande och innebär att behovet av signalspaning och annan underrättelseverksamhet har blivit mycket angelägen. I situationer av krig eller krigsfara blir det än mer akut att bevara Sveriges suveränitet och territorium. Oaktat detta ser Advokatsamfundet med oro på lagstiftningen när det gäller frågor om personlig integritet och rättssäkerhet. Utvecklingen visar nämligen att dessa intressen åsidosätts fortlöpande i allt högre grad och på allt fler områden till förmån för samhällsnytta och effektivitet. Detta är med andra ord inte på något sätt unikt när det gäller regelverk på underrättelseområdet.

Advokatsamfundet måste därför återkommande uppmärksamma om denna utveckling. Om denna går för långt riskerar vi att i stort sett göra oss av med sådana värden som integritet och rättssäkerhet, vilket i sin tur kommer att leda till en vändpunkt där de



enskilda inte längre känner någon tillit till staten och samhället. Om våra uppgifter får användas mer eller mindre fritt och obegränsat bara ändamålen är tillräckligt viktiga enligt statens uppfattning, så har vi förändrat samhället till något som de länder som kan anses fientligt inställda till oss börjar uppskatta och som rentav är deras mål.

Detta föranleder Advokatsamfundet att i väsentliga delar instämma i Utkastets bedömningar och att i grunden ha förståelse för förslagen, men finner samtidigt att förslaget inte i tillräcklig grad uppmärksammat integritets- och rättssäkerhetsfrågorna. Tyngdpunkten på statens och samhällets behov har enligt Advokatsamfundet blivit alltför stor i förhållandet till de enskildas behov av integritet och rättssäkerhet.

De förhållanden som Advokatsamfundet har påtalat i detta remissyttrande och remissyttrandet avseende Slutbetänkandet innebär följaktligen att Advokatsamfundet får avstyrka även Utkastets förslag.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander